

VU Research Portal

Openbaarheid van bestuur en intergemeentelijke samenwerking

de Greef, R.J.M.H.

published in

De Gemeentestem
2018

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

de Greef, R. J. M. H. (2018). Openbaarheid van bestuur en intergemeentelijke samenwerking: Hoe zit het nu eigenlijk? *De Gemeentestem*, 2018(7478), 682-695. [2018/133].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Openbaarheid van bestuur en intergemeentelijke samenwerking: Hoe zit het nu eigenlijk?

Gst. 2018/133

Samenwerking en uitbesteding van overheidstaken neemt toe, vooral ook sinds de decentralisaties in het kader van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Participatiewet. Ook eerdere ontwikkelingen rond de omgevingsdiensten, regionale gezondheidsdiensten en veiligheidsregio's hebben geleid tot verschillende vormen van samenwerking. De ene keer is deze meer op afstemming gericht, de andere keer worden ambtelijke diensten samengevoegd bij een centrumgemeente of ondergebracht bij een verzelfstandigde dienst. De aandacht gaat daarbij met name uit naar de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Maar zeker zo belangrijk zijn andere 'democratische en rechtsstatelijke waarborgen' als de openbaarheid van bestuur. De vraag is daarbij of en wanneer de WOB van toepassing is, en wie moet beslissen omtrent WOB-verzoeken.

1. De Wet openbaarheid van bestuur

De Wet openbaarheid van bestuur is onder meer van toepassing op de ministers (art. 1a lid 1 aanhef en onder a WOB), op de bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen (art. 1a lid 1 aanhef en onder b WOB) en op bestuursorganen die onder verantwoordelijkheid van de bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen werken (art. 1a lid 1 aanhef en onder c WOB). Voorts is de WOB van toepassing op alle andere bestuursorganen, voor zover zij niet bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd (art. 1a lid 1 aanhef en onder d WOB).² Dit regime geldt overigens pas sinds 30 juni 1998,³ oorspronkelijk gold de WOB alleen voor de eerste twee categorieën en bestuursorganen die expliciet bij algemene maatregel van bestuur werden aangewezen.

Belangrijk uitgangspunt van de Wet openbaarheid van bestuur is de openbaarheid van documenten. De wet bepaalt als hoofdregel dat openbaarheid van informatie het algemeen belang dient (art. 2 lid 1 WOB).⁴ Op ieder bestuursorgaan rust dan ook de plicht om informatie over (de voorbe-

reiding en uitvoering van) beleid openbaar te maken (art. 8 WOB). Dat betekent dat een bestuursorgaan ervoor kan kiezen om informatie die niet openbaar gemaakt hoeft te worden toch openbaar te maken, natuurlijk voor zover andere regelgeving daaraan niet in de weg staat.⁵ Het recht op openbaarmaking op grond van de Wet openbaarheid van bestuur dient volgens de Afdeling bestuursrechtspraak uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvorming.⁶

1.1 Bestuurlijke aangelegenheid⁷

Eenieder heeft het recht om bij een bestuursorgaan om informatie te verzoeken die is neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid (art. 3 lid 1 WOB). Het gaat dan om een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan,⁸ inclusief de voorbereiding en uitvoering van dat beleid (art. 1 onder b WOB). De term moet volgens de memorie van toelichting ruim worden opgevat: hij heeft betrekking op het openbaar bestuur in al zijn facetten.⁹ De Afdeling bestuursrechtspraak vat de term dan ook ruim op. Zo vallen stukken die het Centraal Planbureau (CPB) en het Ministerie van Economische Zaken opstellen ten behoeve van de (in)formatie van een nieuw kabinet eronder,¹⁰ net als een extern rapport tot advisering van de gemeente ter voorkoming van belangenverstrengeling en negatieve beeldvorming,¹¹ een (wetenschappelijk) onderzoek in opdracht van een staatssecretaris naar de bestuurscultuur

1 Rob de Greef is partner bij PROOF Adviseurs en docent/onderzoeker staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.

2 Dit laatste geldt thans voor de bestuursorganen van de Nederlandse Omroepstichting (NOS) (bedoeld zal zijn de NPO; het lijkt erop dat het Besluit nooit is aangepast aan de Mediawet 2008), van De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) en van de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM) (art. 1 Besluit bestuursorganen WNo en WOB). Het gaat dus niet om bestuursorganen op decentraal niveau.

3 Wet van 18 juni 1998, *Stb.* 1998, 356.

4 G.C.W. van der Feltz, 'Openbaarheid van overheidsinformatie: een onbetaalbaar goed', *Gst.* 2011/2.

5 Denk bijvoorbeeld aan het recente debat over de verhouding tussen art. 68 Grondwet (parlementaire inlichtingenplicht) en art. 67 AWR (fiscale geheimhoudingsplicht), zie o.a. *Kamerstukken II* 2017/18, 28362, 11.

6 ABRvS 18 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9793. Deze lijn is herbevestigd in: ABRvS 11 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH2566; AB 2009/102; ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2501; ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1234; ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4042 en ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:356.

7 E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, tweede druk, Den Haag: Bju 2015, p. 184-194.

8 Vgl. ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7333, AB 2011/33, m.nt. P.M.J. de Haan; JB 2011/41, m.nt. G. Overkleef-Verburg (*Antennes Westerpark*), ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2602; AB 2014/340, m.nt. P.J. Stolk (*Deken Maastricht*) en ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2334; JB 2017/169, m.nt. J.A.F. Peters (*Contractonderzoek TNO*).

9 *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 25.

10 ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873; AB 2004, 201, m.nt. P.J. Stolk; *Gst.* 2004, 132, m.nt. R. Kooper; JB 2004/243 (*Formatie kabinet Balkenende-Bos*), r.o. 2.3.2 en 2.3.3. Overigens hoefden de stukken niet openbaar gemaakt te worden gelet op het vertrouwelijke karakter van de onderhandelingen (r.o. 2.4.1).

11 ABRvS 28 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ5778; AB 2004/358, m.nt. P.J. Stolk; JB 2004/137, m.nt. G. Overkleef-Verburg (*Rapport Van Kleef & Partners*).

van een gemeente,¹² of declaraties van externen die door een ministerie worden vergoed.¹³ Ook het onderwerp van interne besluitvorming is een bestuurlijke aangelegenheid, zoals rond het ontslag van een ambtenaar¹⁴ of een jaarplan.¹⁵ De wijze waarop een bestuursorgaan zijn taken vervult valt er ook onder, ten aanzien van een individu¹⁶ of in algemene zin.¹⁷ De aard van het opgevraagde document is daarbij niet leidend, maar de (bestuurlijke) gelegenheid waarop het document ziet.

1.2 Berusten bij bestuursorgaan¹⁸

Het gevraagde document moet verder bij het bestuursorgaan berusten (art. 1 onder a WOB). In de memorie van toelichting werd reeds opgemerkt dat niet uitsluitend de fysieke aanwezigheid van belang is, maar dat een document ook bestemd moet zijn voor het bestuursorgaan.¹⁹ Het 'berusten bij' moet dus niet uitsluitend taalkundig worden opgevat: er moet sprake zijn van fysieke aanwezigheid én opstelling ten behoeve van het bestuursorgaan. Normaliter is dit eenvoudig te bepalen: stukken die bijvoorbeeld door het gemeentelijk apparaat worden opgesteld ten behoeve van het college van burgemeester en wethouders moeten in beginsel openbaar gemaakt worden tenzij sprake is van een van de uitzonderingen van artikel 10 of artikel 11 WOB. Dat geldt ook voor stukken die het gemeentelijk apparaat daarbij gebruikt en die zich onder voor het college werkzame ambtenaren bevinden. Ze bevinden zich vanwege de politieke verantwoordelijkheid van het college voor (en de hiërarchische ondergeschiktheid van) deze ambte-

naren dan immers ook onder het college, ook al wordt de bevoegdheid waarop de stukken zien in mandaat namens het college uitgeoefend.²⁰ Toch zijn er uitzonderingen. In het verlengde van de opmerkingen in de memorie van toelichting (fysieke aanwezigheid én bestemming voor het bestuursorgaan) oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak dat een vertrouwenspersoon, hoewel werkzaam bij de gemeente, niet werkt onder verantwoordelijkheid van het college. De stukken die de vertrouwenspersoon opstelt of aan deze persoon ter beschikking worden gesteld zijn niet ten behoeve van het college opgesteld, en worden ook niet aan het college gezonden.²¹ Ook een personeelsvereniging is niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Documenten die onder de personeelsvereniging berusten, berusten dus niet automatisch ook onder het college.²² Dat laatste geldt ook voor stukken die zich bij een rekenkamer(commissie) bevinden. In dat geval moet het college het verzoek doorzenden aan de rekenkamer(commissie) (art. 4 WOB).²³

"Bestemd zijn voor" betekent dus zowel fysieke aanwezigheid (waaronder de mogelijkheid instructies te geven het stuk te verkrijgen) én bestemming voor het bestuursorgaan (het niet werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan impliceert dan dat het stuk niet is opgesteld ten behoeve van het bestuursorgaan).

1.3 Onder verantwoordelijkheid werkzame instelling, dienst of bedrijf²⁴

Een document kan ook berusten bij een onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf (art. 3 lid 1 WOB; hierna kortheidshalve: dienst). Daarvan is sprake wanneer het bestuursorgaan aan de dienst opdrachten of aanwijzingen kan geven en de dienst zich dan ook naar die opdrachten of aanwijzingen moet richten.²⁵ In paragraaf 2.3.5 wordt hierop nader ingegaan. Indien documenten onder een dienst berusten die niet onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan

12 ABRvS 3 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB4735; Gst. 2007/153, m.nt. R. Kooper; JB 2007/212, m.nt. G. Overkleeft-Verburg (*Rapport bestuurscultuur Edam-Volendam*). Wetenschappelijk onderzoek dat niet ten behoeve van bestuursvoering wordt verricht valt niet onder bestuurlijke aangelegenheden, aldus ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:322 (*Universiteit Leiden*) en ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321; AB 2018/119, m.nt. E. Dans; Gst. 2018/61, m.nt. C.N. van der Sluis; AA 2018, p. 393, m.nt. Y.E. Schuurmans & A.H.A. Mohammad (NSCR).

13 ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2118; AB 2015/441, m.nt. P.J. Stolk (*Declaraties CIOMR*).

14 ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7618; AB 2007/329, m.nt. P.J. Stolk; JB 2007/149, m.nt. G. Overkleeft-Verburg (*Brabants Dagblad/Noord-Brabant*). Zie voorts 21 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH0453; AB 2009/94, m.nt. E.J. Daalder; JB 2009/73, m.nt. G. Overkleeft-Verburg (*Arnhemse ambtenaren*). In deze zaak hoefden alleen adviezen die aan het college gericht waren openbaar gemaakt te worden, omdat een klachtencommissie niet werkzaam was onder verantwoordelijkheid van het college. Op grond van ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:659 (*OR Den Haag*) vallen vergaderagenda's, notulen en jaarverslagen van de ondernemingsraad in beginsel wel onder bestuurlijke aangelegenheden (zie ook ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2375, AB 2016/361, m.nt. P.J. Stolk (*OR Oldenzaal*). Ook verzendadministraties van CVOM vallen er onder, aldus ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1130 (*Verzendadministratie CVOM*).

15 ABRvS 12 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB3405, AB 2007, m.nt. P.J. Stolk (*Jaarplan DISAD*).

16 ABRvS 17 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI8447 (*GGD Amsterdam*).

17 ABRvS 16 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK6722 (*Politieregio Haaglanden*), ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9880 (*Politieregio Kennemerland*), ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5873 (*SVB*), ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1762 (*Naleving verkeersregels*) en ABRvS 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:777 (*Stichting Afwikkeling Maror-geleden Overheid*).

18 Zie E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, tweede druk, Den Haag: Bju 2015, p. 170-184.

19 *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 21.

20 *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 21.

21 ABRvS 21 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH0453; AB 2009/94, m.nt. E.J. Daalder; JB 2009/73, m.nt. G. Overkleeft-Verburg (*Arnhemse ambtenaren*).

22 ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:623; Gst. 2016/79, m.nt. M.J. de Groot & C.N. van der Sluis (*Personeelsvereniging Boxmeer*).

23 ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2337 (*Rekenkamercommissie De Ronde Venen*). Uit deze zaak kwam naar voren dat de rekenkamercommissie gespreksverslagen van interviews in het kader van een onderzoek niet openbaar hoeft te maken indien daarover met de geïnterviewden afspraken zijn gemaakt. Zie ook Rb. Midden-Nederland 21 april 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2253 (*Muziekgebouw Tivoli Vredenburg*).

24 Zie uitgebreider N. Jak, *Semipublieke instellingen* (diss. VU), Den Haag: Bju 2014, p. 127-132 en E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, tweede druk, Den Haag: Bju 2015, p. 144-152.

25 *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 23. Zie ook ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1494; AB 2016/254, m.nt. N. Jak (*Stichting De Wending*), ABRvS 12 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7337; Gst. 2012/24, m.nt. L.J.M. Timmermans; JB 2011/270, m.nt. J.J.J. Sillen (*Dienst Koninklijk Huis*), ABRvS 15 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ2607; AB 2009/247, m.nt. J.A.F. Peters; Gst. 2009/112, m.nt. N. Jak; JB 2009/193 (*Stichting Waarborgfonds Kinderopvang*) en ABRvS 21 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH0453; AB 2009/94, m.nt. E.J. Daalder; JB 2009/73, m.nt. G. Overkleeft-Verburg (*Regionale Klachtencommissie Ongewenste Omgangsvormen*).

werkt, dan mag informatie niet verstrekt worden, aldus de Afdeling:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen [...], kan een bestuursorgaan informatie waarover een andere instelling, dienst of bedrijf ‘fysiek’ beschikt, uitsluitend verstrekken indien moet worden aangenomen dat door zo’n organisatie onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan wordt gewerkt.”²⁶

De term “onder verantwoordelijkheid van” komt ook in de Awb terug, bijvoorbeeld in art. 4:81, 9:1 en 9:2 en 10:4, 10:5 en 10:12 en 10:22 en 10:23 Awb.²⁷ Op grond van art. 4:81 lid 1 Awb kan een bestuursorgaan onder meer beleidsregels stellen wanneer een bevoegdheid onder zijn verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend. Daaronder vallen ook attributie aan ondergeschikten en mandatering (aan zowel ondergeschikten als niet-ondergeschikten): in beide gevallen is het (bovengeschikte resp. mandaterende) bestuursorgaan bevoegdheid beleidsregels te geven.²⁸ In het kader van de klachtbehandeling is het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid een taak wordt uitgeoefend bevoegd tot klachtbehandeling (art. 9:1 Awb). Dat geldt ook bij attributie aan ondergeschikten (art. 9:2 Awb),²⁹ maar ook bij mandaat.³⁰ In art. 10:4 en 10:5 Awb wordt de term gebruikt en toegelicht als ondergeschiktheid door de regering:

“De bepaling is van toepassing indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, dat wil zeggen niet aan hem ondergeschikt is. Van een dergelijke ondergeschiktheid is volgens de gewone ambtelijke verhoudingen sprake indien de gemandateerde een ambtenaar is in dienst van het mandaatverlenende bestuursorgaan. Het is ook daarbuiten denkbaar dat een bestuursorgaan ondergeschikt is aan een ander bestuursorgaan. Hiervan is zeker sprake indien laatstgenoemd bestuursorgaan de bevoegdheid bezit zowel algemene als bijzonder aanwijzingen te geven.”³¹

Bij attributie aan ondergeschikten sluit de regering hierbij aan.³² De termen “werken onder verantwoordelijkheid van” en “ondergeschiktheid” lijken in het bestuursrecht dus grotendeels inwisselbaar te zijn. Soms is het eerste begrip echter ook ruimer: het bevat in het kader van het klachtrecht

ook de leden van een collegiaal bestuursorgaan,³³ maar in het kader van mandaat aan niet-ondergeschikten worden bijvoorbeeld wethouders niet gezien als werkzaam onder verantwoordelijkheid van in de zin van art. 10:4 Awb.³⁴ Overigens neemt de Afdeling daarbij wel een met ondergeschiktheid vergelijkbare relatie aan in het kader van beslissen op bezwaar.³⁵

1.4 *Beslissen op verzoek*

Een andere vraag is wie moet beslissen op het WOB-verzoek. De WOB schrijft dat niet expliciet voor. Art. 5 lid 1 WOB bepaalt alleen dat de beslissing mondeling of schriftelijk wordt genomen, waarbij een (gedeeltelijke) afwijzing in beginsel alleen schriftelijk kan (lid 2). Het WOB-verzoek richt zich echter tot een bestuursorgaan (art. 3 lid 1 WOB), dus het is ook logisch dat dit bestuursorgaan moet beslissen. Het oorspronkelijke eerst lid van art. 5 WOB bepaalde dit expliciet:

“De beslissing op een verzoek om informatie wordt genomen door of vanwege het overheidsorgaan.”³⁶

Hieruit valt op te maken dat het bestuursorgaan zelf bevoegd is te beslissen, maar dat dit ook vanwege het bestuursorgaan mag. Dit duidt erop dat mandaatverlening mogelijk is. Sterker nog, de regering omschreef in de memorie van toelichting dat het voor de hand ligt dat het in het merendeel van de gevallen voor de hand ligt dat het bestuursorgaan niet zelf beslist, maar dat de afweging aan voorlichters wordt overgelaten.³⁷ Het artikel heeft overigens maar kort op deze manier gegolden, omdat het artikel alweer werd aangepast bij de Aanpassingswet Awb I.³⁸ Daarbij werd in de memorie van toelichting beschreven dat de schriftelijke beslissing omtrent een WOB-verzoek een besluit in de zin van art. 1:3 Awb is, en dat zodoende de Awb ook van toepassing is.³⁹ Dit impliceert dat het besluit door (of namens) het bestuursorgaan genomen moet worden. Dat geldt dan vanzelfsprekend ook voor de mogelijkheid van mandaat (art. 10:3 lid 1 Awb). Mandaat aan niet-ondergeschikten lijkt daarbij ook mogelijk, nu Afdeling bestuursrechtspraak de mogelijkheid open laat dat in een gemeenschappelijke regeling met een centrumconstructie een voorziening wordt getroffen voor de behandeling van klachten.⁴⁰

26 ABRvS 3 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB4735; *Gst.* 2007/153, m.nt. R. Kooper; *JB* 2007/212, m.nt. M.O.-V (*Faculteit Sociale Wetenschappen EUR*). Zie voorts ABRvS 26 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN8810; *AB* 2004/228, m.nt. J.A.F. Peters; *Gst.* 2004/164, m.nt. R. Kooper (*Stichting Geusselt*).

27 Zie ook art. 2:6 (taal), art. 3:5 (adviseurs), art. 5:12 (toezichhouders), art. 7:13 en 7:19 (bezwaar- en beroepscommissies).

28 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 116.

29 *Kamerstukken II* 1998/99, 25837, 88b, p. 3.

30 Zo omschreef de regering dat bij een centrumregeling klachten moeten worden behandeld door de gastgemeente, zie *Kamerstukken II* 2002/03, 28747, 3, p. 22 en R.J.M.H. de Greef, ‘Intergemeentelijke samenwerking’, *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2018/2, p. 11-13.

31 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 172.

32 *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 155-156.

33 *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 13.

34 Vgl. art. 168 Gemeentewet, zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, 3, p. 57 (al gaat de regering er ook hier van uit dat er een wezenlijke mogelijkheid van beïnvloeding is op leden van het college).

35 ABRvS 5 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8743; *AB* 2005/168, m.nt. H.E. Bröring; *JB* 2005/64, m.nt. E.C.H.J. van der Linden; *Gst.* 2005/64, m.nt. M.C. de Voogd (*Graaf Huyn College Geleen*).

36 Wet van 31 oktober 1991, *Stb.* 1991, 703.

37 *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 25.

38 Wet van 4 juni 1992, *Stb.* 1992, 422.

39 *Kamerstukken II* 1990/91, 22061, 3, p. 41. Hier wordt overigens alleen de koppeling gelegd met de bekendmakings- en motiveringsplichten in de Awb. De mandaatregeling zou pas bij de derde tranche worden ingevoerd.

40 ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:329 (*GR Samenwerking Sociale Zaken Albrandswaard en Ridderkerk I*).

Of ook delegatie mogelijk is valt te betwijfelen. De WOB zelf voorziet niet in een expliciete delegatiemogelijkheid, en het oorspronkelijke art. 5 WOB leek dat ook uit te sluiten ("door of vanwege het overheidsorgaan"). Art. 6 WOB spreekt ook van besluitvorming door het bestuursorgaan. Toch zou een gemeentebestuur op grond van een algemene delegatiegrondslag (art. 30 Wgr, maar ook art. 156, 165 of 178 Gemeentewet) de bevoegdheid kunnen overdragen. De vraag is dan of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. In het kader van de bezwaarschriftenprocedure, eveneens een afgeleide bevoegdheid, oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak:

"De bezwaarprocedure, als neergelegd in de Awb, voorziet [...] niet in de mogelijkheid om het nemen van de beslissing op bezwaar over te dragen aan een ander bestuursorgaan dan het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. De bevoegdheid van een commissie om, in de plaats van het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen, te beslissen op een ingevolge art. 7:1 Awb ingediend bezwaar, behoeft derhalve een uitdrukkelijk tot afwijking van de Awb strekkende grondslag in een formele wet. Een zodanige grondslag wordt niet geboden door de algemene bepalingen in de Gemeentewet inzake de overdracht van bevoegdheden. Deze wijken niet uitdrukkelijk af van de Awb."⁴¹

De Centrale Raad van Beroep komt tot eenzelfde oordeel.⁴² Bij administratief beroep laat de Afdeling bestuursrechtspraak delegatie wel toe omdat de Awb daar anders dan bij beslissen op bezwaar niet het bevoegde bestuursorgaan aanwijst.⁴³ Gesteld kan worden dat ook de WOB niet in een expliciete grondslag voor delegatie voorziet, maar wel expliciet het bestuursorgaan aanwijst dat moet beslissen: het bestuursorgaan waarbij de informatie berust (fysiek én gericht, vgl. art. 4 WOB). De hele WOB legt immers verplichtingen op aan juist dat bestuursorgaan (althans waar het gaat om de passieve informatieplicht). Dat betekent dat de algemene delegatiebepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Gemeentewet hier net als bij beslissingen op bezwaar niet van toepassing zijn, omdat zij niet expliciet afwijken van de Wet openbaarheid van bestuur. Mij zijn geen uitspraken bekend waarin de Afdeling bestuursrechtspraak zich reeds hierover gebogen heeft.

Bij attributie aan ondergeschikten speelt iets bijzonders. De ondergeschikte die een bevoegdheid geattribueerd krijgt is zelf een bestuursorgaan. Dat betekent dat men WOB-ver-

zoeken tot hem kan richten. Maar er is ook een bestuursorgaan dat bovengeschied is en in die hoedanigheid instructies per geval of in algemene zin kan geven (art. 10:22 lid 1 Awb). De attributie aan de ondergeschikte doorbreekt de ondergeschiktheidsrelatie dus niet. In deze situaties kan zowel het ondergeschikte als het bovengeschiede bestuursorgaan op het WOB-verzoek beslissen, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak:

"Ingevolge artikel 104, eerste lid, van de Flora- en faunawet zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet onder meer de bij besluit van het college aangewezen ambtenaren belast. Door deze attributie van de toezichthoudende bevoegdheid zijn de toezichthouders op grond van artikel 10:22, eerste lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 10:23 van deze wet, weliswaar zelf een bestuursorgaan, maar werken zij in dit verband onder verantwoordelijkheid van het college. [...] Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen [...], verzetten de bepalingen van de Wob zich er niet tegen dat een bestuursorgaan, onder wiens verantwoordelijkheid een ander bestuursorgaan werkzaam is, bevoegd is om op een Wob-verzoek te beslissen, indien de informatie waarom is verzocht in documenten bij het ondergeschikte orgaan berust."⁴⁴

De ondergeschiktheid (de mogelijkheid algemene en concrete instructies te geven) maakt dus dat het bovengeschiede bestuursorgaan alsnog bevoegd is te beslissen op een WOB-verzoek.

2. Samenwerking

Gemeentebesturen werken op vele verschillende manieren samen. De 'traditionele gemeenschappelijke regeling', waarbij aan het bestuur van een openbaar lichaam bevoegdheden worden overgedragen, wordt daarbij nog steeds veelvuldig gebruikt. Maar het is zeker niet de enige vorm.

2.1 Afstemmingssamenwerking (informele samenwerking)

Er wordt steeds meer informeel samengewerkt, via allerlei afstemmingsoverleggen (bestuurlijke tafels, portefeuillehoudersoverleggen en dat soort gremia). Er worden dan regionaal (beleids)stukken voorbereid ten behoeve van 'besluitvorming' door het betreffende gremium. Het gaat hierbij nog niet om publiekrechtelijke besluitvorming, nu een

41 ABRvS 6 januari 1997, AB 1997/86, m.nt. F.C.M.A. Michiels; JB 1997/25; Gst. 1997-7053, 4, m.nt. E. Brederveld (Awb-besliscommissie). Zie ook ABRvS 15 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT7417, ABRvS 20 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8876 (Vrijstelling Vlist I) en Rb. Gelderland 21 oktober 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:6562 (Landelijke Examencommissie Scheepvaartverkeersdienst).

42 CRvB 25 maart 1997, AB 1997/182, m.nt. H.E. Bröring; JB 1997/91; Gst. 1997-7053, 5, m.nt. E. Brederveld; CRvB 28 juli 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ6214; CRvB 8 december 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AR8091 en CRvB 11 oktober 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU4838.

43 ABRvS 24 september 1998, AB 1998/387, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

44 ABRvS 11 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1061; AB 2013/254, m.nt. J.A.F. Peters (Afschot wilde zwijnen). Zie ook ABRvS 15 februari 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB0268; AB 2002/2, m.nt. S.E. Zijlstra (Ontslagen burgemeester) en ABRvS 12 september 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD3774; AB 2002/4, m.nt. S.E. Zijlstra; JB 2001/275, m.nt. E.C.H.J. van der Linden; AA 2002, p. 282, m.nt. L.J.A. Damen (Vaatstra). Voor de uitspraken van de Afdeling van 2001 kwamen verschillende rechtbanken tot een ander oordeel, zie onder meer Rb. Leeuwarden 8 december 2000, ECLI:NL:RBL:2000:AA8916; JB 2001/60, m.nt. F.A.M. Stroink (Vaatstra), Rb. 's-Hertogenbosch 5 juni 2000, ECLI:NL:RBSHE:2000:AA7144 en Rb. 's-Hertogenbosch 3 maart 1997, AWB 95/6365, niet gepubliceerd.

overleggreemium normaliter geen bestuursorgaan is.⁴⁵ Juridisch bindend zijn de beslissingen van het overleggreemium dan ook niet, maar zij hebben vaak wel een verregaande politieke binding. Deze bestaat eruit dat de colleges van burgemeester en wethouders of gemeenteraden wanneer zij tot de (juridische) besluitvorming overgaan de compromissen van het overleggreemium wel moeten volgen.⁴⁶ Maar zoals gezegd: hierbij is alleen sprake van politieke binding (een soort gentlemen's agreement om beslissingen van het overleg te volgen).

Duidelijk is dat de stukken zodra ze aan het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad worden gezonden ook onder de werking van de WOB vallen. Ze zien normaliter immers op voorbereiding van beleid en besluitvorming door het college, op een bestuurlijke aangelegenheid dus. Maar geldt dat ook al in de fase voordat verzending plaatsvindt? Op de tafel van een overleggreemium liggen vaak allerlei rapporten, adviezen en andere beleidsstukken waarop het overleggreemium zijn beslissingen baseert. In het overleggreemium zitten vaak wethouders, burgemeesters of (top)ambtenaren. Betekent dit dat wanneer zij stukken toegezonden krijgen, deze zich daarmee ook automatisch onder het college bevinden? Ik zou stellen van wel. Een burgemeester, wethouder of ambtenaar gaat immers naar een overleggreemium ter vertegenwoordiging van de gemeentelijke belangen en werkt daarbij volledig onder de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Formeel worden de stukken dan ook aan het college van burgemeester en wethouders gezonden, omdat alles wat de burgemeester, wethouder of de ambtenaar doet in beginsel ook aan het college moet worden toegerekend (vgl. art. 10:2 Awb en art. 168 Gemeentewet).⁴⁷ Zou deze redeneerlijn niet gevolgd worden dan betekent dit dat een groot deel van de beleidsvoorbereiding wordt onttrokken aan de werking van de WOB.⁴⁸ Dat zou de werking van de WOB grotendeels uithollen. Wanneer de burgemeester gaat zou overigens nog getwist kunnen worden of hij namens het college van burgemeester en wethouders gaat of op eigen titel (vgl. art. 170 lid 1 aanhef en onder a en art. 171 lid 1 Gemeentewet). Ook in dat geval geldt echter dat het bestuursorgaan, i.c. de burgemeester, over de documenten beschikt.

45 Vanzelfsprekend kan ook bijvoorbeeld een algemeen bestuur of bestuurscommissie van een openbaar lichaam als overlegorgaan worden gebruikt. In dat geval is wel sprake van een bestuursorgaan en eventueel publiekrechtelijke besluitvorming (indien bevoegdheden gedelegeerd zijn). Hetzelfde geldt voor een gemeenschappelijk orgaan, zie bijvoorbeeld het Gemeenschappelijk Orgaan Arnhem Nijmegen City Regio (Stcrt. 2015, 48211), of het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie.

46 Een dergelijke politieke binding wordt vaak ook geconstrueerd bij publiek-private samenwerking zoals binnen de *triple helix* (eerder ook wel de 3 O's genoemd: overheid, ondernemingen en onderwijsinstellingen) of nog moderner: de *quadrupel helix* (de triple helix aangevuld met de maatschappij (burgers/consumenten) of maatschappelijke instellingen).

47 Vgl. Rb. Noord-Nederland 14 maart 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:953 (*Emmense ambtenaar*).

48 Op de uitzonderingen en bepalingen die gelden voor adviescommissies wordt hier niet nader ingegaan.

2.2 Netwerksamenwerking

2.2.1 Centrumregelingen

Naast informele samenwerking wordt ook regelmatig samengewerkt in netwerksamenwerkingsverbanden. Dat betekent dat gemeenten samenwerken zonder dat een nieuw orgaan of lichaam wordt ingesteld, maar de ene gemeente (de centrumgemeente of gastheergemeente) taken gaat uitvoeren voor de gastgemeente(n). Gemeenten kunnen ook taken voor elkaar uitvoeren (voor de ene taak is de ene gemeente dan gastheer, voor de andere taak de andere gemeente). Het kan dan gaan om centrumregelingen in de zin van art. 8 lid 4 Wgr, maar ook om bijvoorbeeld dienstverleningsovereenkomsten die tussen gemeenten gesloten worden.⁴⁹ Ook mandaat zonder aparte (publiek- of privaatrechtelijke) overeenkomst is mogelijk: het ene gemeentebestuur geeft het andere gemeentebestuur mandaat, zonder dat daar een expliciete overeenkomst aan ten grondslag ligt.⁵⁰ Uit art. 8 lid 4 Wgr is op te maken dat bij een centrumregeling uitsluitend gebruik kan worden gemaakt van mandatering van bevoegdheden:

“In de regeling kunnen bevoegdheden van de besturen van de deelnemende gemeenten worden *gemandateerd* aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.” [curs. RdG]

Dit artikellid is bij de herziening van de Wgr in 2015⁵¹ verduidelijkt, aldus de regering:

“In het nieuwe vierde lid wordt de regeling voor de zogeheten centrumconstructie verduidelijkt. Daarmee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd. Uit de huidige tekst blijkt niet duidelijk dat bij een centrumconstructie uitsluitend sprake is van mandatering van bevoegdheden en niet van delegatie. De centrumgemeente oefent namens de deelnemers hun bevoegdheden uit. Aan een centrumgemeente kunnen geen bevoegdheden worden overdragen, maar kan slechts van mandaat gebruik worden gemaakt. De artikelen 10:1 tot en met 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht, die bepalingen over mandaat bevatten, zijn van toepassing.”⁵²

49 Een dienstverleningsovereenkomst is meestal juridisch te duiden als een overeenkomst van opdracht (art. 7:400 lid 1 BW). Naast de dienstverleningsovereenkomst worden dan vaak machtigingsbesluiten genomen om de gastheergemeente (vgl. de centrumgemeente) alsnog bevoegd te maken om namens de gastgemeente handelingen te verrichten (het kan gaan om zowel mandaat, volmacht als machtiging in enge zin).

50 Zie bijv. ABRvS 27 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL0748; Gst. 2010/44, m.nt. R.J.M.H. de Greef (*Merwedekanaal*).

51 Zie R.J.M.H. de Greef, ‘De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en het provinciebestuur’, Gst. 2013/110.

52 *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, 3, p. 29.

Dat slechts met mandaat kan worden gewerkt, was dus ook al zo voor 2015. De Afdeling bestuursrechtspraak⁵³ bevestigde eerdere rechtspraak in deze zin van de Afdeling geschillen van bestuur⁵⁴ van de Raad van State.⁵⁵ Een uitzondering op dit 'delegatieverbod'⁵⁶ geldt bij belastingssamenwerking (art. 232 lid 2 Gemeentewet, art. 227b lid 2 Provinciewet, art. 124 lid 2 en 3 Waterschapswet en art. 30 lid 7 Wet WOZ). In die gevallen is sprake van allodelegatie (art. 10:20 Awb).⁵⁷ Het is in dat geval dat de belastingambtenaar die de bevoegdheden gedelegeerd heeft gekregen zelf die mag beslissen op een WOB-verzoek. Ook het aan hem bovengeschikte dagelijks bestuur onderscheidenlijk bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie kan beslissen op de WOB-verzoeken.⁵⁸

De vraag rijst wat het gevolg is van de mandatering voor de bevoegdheid te beslissen op informatieverzoeken in het kader van de WOB. Bevoegdheden worden immers uitgeoefend door ambtenaren die ondergeschikt zijn aan het bestuur van de centrumgemeente, terwijl de uitoefening van die (gemandateerde) bevoegdheden wordt toegerekend aan de mandaatgever (art. 10:2 Awb). De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt hieromtrent:

"Op grond van de Gemeenschappelijke regeling werden de bevoegdheden met betrekking tot korthedshalve de sociale regelgeving in mandaat uitgeoefend door medewerkers van de gemeente Ridderkerk. Dit betekent dat het college [van Albrandswaard, RdG] verantwoordelijk bleef voor de uitoefening van de sociale regelgeving door voornoemde medewerkers, dat de stukken met betrekking tot deze sociale regelgeving bestemd waren voor het college en dat deze stukken moeten worden geacht onder het college te berusten in de zin van de Wob. Het college mocht het desbetreffende deel van de Wob-verzoeken derhalve niet doorzenden naar de gemeente Ridderkerk. Bij dit oordeel betreft de Afdeling dat in de gemeenschappelijke regeling geen regeling was opgenomen met betrekking tot de behandeling van Wob-verzoeken. De in artikel 7 van de gemeenschappelijke regeling opgenomen archiefregeling kan, anders dan het

college ter zitting heeft betoogd, niet als een zodanige regeling worden aangemerkt."⁵⁹

De Afdeling leidt uit het feit dat mandaat is verleend af dat niet het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk (de centrumgemeente) bevoegd is, maar het college van burgemeester en wethouders van Albrandswaard (de gastgemeente). Dit terwijl ambtenaren werkzaam onder verantwoordelijkheid van het college van Ridderkerk de stukken voorbereiden en opstellen en deze zich normaliter ook fysiek op het gemeentehuis van Ridderkerk bevinden. De bestuurlijke aangelegenheid waarop het informatieverzoek zich richt speelt zich echter bij de gemeente Albrandswaard af, en op dat moment werken de ambtenaren onder verantwoordelijkheid van het college van Albrandswaard. De stukken richten zich dan ook tot dat laatste college. Om die reden oordeelt de Afdeling dat de stukken geacht moeten worden onder het college van Albrandswaard te berusten. Het college van Albrandswaard kan ook algemene instructies of instructies per geval geven over de taakuitvoering (art. 10:6 lid 1 Awb), waarmee dit college de uitvoering direct kan sturen. Dit mandaterende bestuursorgaan (het college van gastgemeente Albrandswaard in casu) is dus verantwoordelijk, niet de eventuele leidinggevende van de mandaatnemer (het college van centrumgemeente Ridderkerk in casu). Deze laatste heeft er immers door het treffen van de gemeenschappelijke regeling mee ingestemd dat zijn ondergeschikte onder aansturing van de mandaatgever taken gaat uitvoeren (art. 10:4 Awb).⁶⁰ Op de uitoefening van de taken voor de gastgemeente heeft de centrumgemeente in beginsel dus geen inhoudelijke sturing. Op de uitoefening van taken voor de centrumgemeente zelf blijft de sturing vanzelfsprekend geheel intact.

Overigens kan mandaat bij centrumregeling op twee manieren geschieden. Enerzijds door rechtstreeks mandaat door het bestuursorgaan van de gastgemeente aan medewerkers bij de centrumgemeente of anderzijds door mandaat van het bestuursorgaan van de gastgemeente aan een bestuursorgaan van de centrumgemeente waarbij dit laatste bestuursorgaan al dan niet ondermandaat verleent aan zijn eigen medewerkers. In die laatste variant heeft het bestuursorgaan van de centrumgemeente wél inhoudelijke sturingsmogelijkheden ten aanzien van zijn medewerkers, binnen de instructies die dit bestuursorgaan zelf heeft meegereguleerd van het bestuursorgaan van de gastgemeente.

Kortom: Niet alleen de fysieke aanwezigheid (inclusief de mogelijkheid deze via opdrachten/instructies te verkrijgen) is doorslaggevend, ook moet bekeken worden op welke bestuurlijke aangelegenheid het verzoek ziet. Ziet deze op een taak of bevoegdheid die uitgeoefend wordt onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, dan moeten do-

53 ABRvS 16 juni 1994, AB 1995/57, m.nt. Th.G. Drupsteen; Gst. 1995-7010, 6, m.nt. C.P.J. Goorden (*Bierman/Amsterdam*) en ABRvS 1 maart 2001, JB 2001/92 (*Centrumregeling Rotterdam*).

54 AGRvS 18 maart 1993, AB 1995/56, m.nt. Th.G. Drupsteen (*De Zombie B.V.*).

55 Zie uitgebreider R.J.M.H. de Greef, 'Over centrumgemeenten, centrumconstructies en centrumregelingen', Gst. 2012/95.

56 Er geldt immers in algemene zin een delegatieverbod, tenzij een wettelijk voorschrift delegatie mogelijk maakt (art. 10:15 Awb).

57 *Kamerstukken II* 1996/97, 25280, 3, p. 128. Zie R.J.M.H. de Greef, 'Samenwerking op het gebied van heffing en invordering van gemeente- en waterschapsbelastingen', Gst. 2010/87.

58 Vgl. ABRvS 15 februari 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB0268; AB 2002/2 (*Ontslagen burgemeester*), ABRvS 12 september 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD3774; AB 2002/4; JB 2001/275, m.nt. E.C.H.J. van der Linden; AA 2002, p. 282, m.nt. L.J.A. Damen (*Vaatstra*) en ABRvS 11 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1061; AB 2013/254 (*Afschot wilde zwijnen*).

59 ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:329 (*GR Samenwerking Sociale Zaken Albrandswaard en Ridderkerk I*), r.o. 2.3. Zie voorts Rb. Rotterdam 18 maart 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1951 (*GR Samenwerking Sociale Zaken Albrandswaard en Ridderkerk II*).

60 Vgl. *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 172-173.

cumenten ook geacht te worden zijn opgesteld ten behoeve van de mandaatgever en zich onder dat bestuursorgaan te bevinden. Het college van de centrumgemeente draagt geen verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening in mandaat en kan zodoende ook niet op WOB-verzoeken hieromtrent beslissen (tenzij daartoe weer gemandateerd door het college van de gastgemeente). Ook dit lijkt mij een juridisch zuivere redenering van de Afdeling. Het laat meteen ook zien waarom met mandaat aan niet-ondergeschikten terughoudend om zou moeten worden gegaan.

2.2.2 *Privaatrechtelijke netwerksamenwerking*

Ook bij privaatrechtelijke netwerksamenwerking, zoals nu nog de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Groningen en Ten Boer⁶¹ die is vormgegeven via privaatrechtelijke overeenkomsten, kan slechts met mandaat worden gewerkt.⁶² Anders dan bij de gemeenschappelijke regeling,⁶³ kan het mandaat niet zomaar in de overeenkomst worden opgenomen, maar moet dit bij apart mandaatbesluit worden toegekend.⁶⁴

Met betrekking tot WOB-verzoeken kan dezelfde redenering worden toegepast als bij centrumregelingen, nu het ook hier om mandaat gaat. De Afdeling heeft zich er vooralsnog niet over uitgelaten, maar het ligt voor de hand dat de Afdeling ook hier van oordeel zal zijn dat het mandaterende bestuursorgaan bevoegd is te beslissen op WOB-verzoeken en dat deze dan ook tot dat orgaan moeten worden gericht.

2.3 *Zelfstandige organisatie*

Bij samenwerking wordt in veel gevallen een nieuwe rechtspersoon en/of een nieuw bestuursorgaan ingesteld. Publiekrechtelijk kan dan gedacht worden aan een gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr), een gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr) of een bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8 lid 3 Wgr). Privaatrechtelijk gaat het om een vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, naamloze vennootschap, besloten vennootschap of stichting (art. 2:5 BW).

2.3.1 *Gemeenschappelijk openbaar lichaam*

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam kent een geëeld bestuur bestaande uit in elk geval een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr).⁶⁵ Deze organen kennen enkele eigen geattribueerde bevoegdheden, zoals het algemeen bestuur dat de begroting vaststelt (art. 34 Wgr), het dagelijks bestuur dat stukken voorbereidt en ambtenaren kan benoemen, schorsen en ontslaan (art. 33b Wgr) en de voorzitter die het openbaar lichaam in en buiten rechte vertegenwoordigt (art. 33d Wgr). Documenten die ten behoeve van deze bestuurlijke aangelegenheden worden opgesteld berusten in beginsel ook bij deze bestuursorganen waardoor zij bevoegd zijn te beslissen op WOB-verzoeken die ook aan hen gericht moeten worden.

De belangrijkste bevoegdheden waarop de samenwerking ziet krijgt het bestuur van het openbaar lichaam vaak van de deelnemende gemeentebesturen. Een deelnemend bestuursorgaan⁶⁶ kan in beginsel al zijn bevoegdheden tot regelgeving en bestuur aan het bestuur van een openbaar lichaam overdragen (art. 30 lid 1 Wgr). Uitgezonderd is de bevoegdheid andere belastingen te heffen dan de in art. 30 expliciet genoemde belastingen.⁶⁷ En de aard van de bevoegdheid kan zich tegen delegatie verzetten.⁶⁸ De overgedragen bevoegdheden komen in beginsel toe aan het algemeen bestuur, tenzij ze in de gemeenschappelijke regeling zijn overgedragen aan het dagelijks bestuur of de voorzitter (art. 33 Wgr). Het algemeen bestuur kan ze op zijn beurt weer overdragen aan het dagelijks bestuur (art. 33a Wgr, een vorm van subdelegatie). Uitsluitend de organen van het gemeenschappelijk openbaar lichaam zijn na de overdracht nog bevoegd tot uitoefening van de overgedragen bevoegdheden (art. 10:17 Awb) en zij voeren deze onder eigen verantwoordelijkheid uit (art. 10:13 Awb). Documenten die ten behoeve van de uitoefening van deze overgedragen bevoegdheden worden opgesteld (bestuurlijke aangelegenheden) berusten in beginsel ook bij deze bestuursorganen waardoor zij bevoegd zijn te beslissen op WOB-verzoeken die ook aan hen gericht moeten worden.⁶⁹ Zowel de fysieke aanwezigheid (of de mogelijkheid via instructies de informatie te krijgen) als de gerichtheid (bestemd zijn voor) zijn daarbij doorslagge-

61 Beide gemeenten gaan per 1 januari 2019 samen met de huidige gemeente Haren op in de nieuwe gemeente Groningen (Wet van 11 juli 2018, *Stb.* 2018, 266). Daarmee komt dus ook een einde aan deze netwerksamenwerking/ambtelijke fusie.

62 De Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet kennen een zogenoemd gesloten stelsel van bevoegdheidstoedeling, waarbij deze wetten zelf (en de Wgr) bepalen aan welke organen bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd (vgl. *Kamerstukken II* 2000/01, 27426, 5, p. 47 en *Kamerstukken I* 2001/02, 27426, 276c, p. 20). Delegatie aan andere organen ketst in beginsel af op art. 10:15 Awb. Zie bijv. Rb. Oost-Brabant 30 mei 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2592 (*Stichting Cultuur Eindhoven*).

63 "De regeling heeft als praktisch voordeel dat er geen aparte mandaatsbesluiten nodig zijn, maar dat volstaan kan worden met een opsomming in de gemeenschappelijke regeling van bevoegdheden die gemandateerd worden. Dat neemt niet weg dat daarnaast aparte mandaatsbesluiten op grond van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk blijven." *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, 3, p. 29.

64 Vgl. ABRvS 1 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2930; AB 2018/99, m.nt. H.E. Bröring; *Gst.* 2018/43, m.nt. R.J.M.H. de Greef (*Urgentiecommissie Arnhem-Nijmegen*).

65 Zie uitgebreider R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gst.* 2008/107.

66 Vgl. CRvB 7 augustus 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB1469; *JB* 2007/199, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Kompas I*) en CRvB 18 september 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB3987 (*Pentasz I*) waarin wordt bepaald dat bij een raadsregeling de gemeenteraad geen bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders kan overdragen. Zie ook Rb. Limburg 2 april 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:2779 (*BsGW*).

67 Het woord 'heffen' duidt hier op de instelling van een belasting bij belastingverordening, niet op de feitelijke heffing en invordering. Zie Hof Den Haag 4 september 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:3912 (*BSGR*) en Hof 's-Hertogenbosch 20 september 2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:4300 (*BsGW*).

68 Zie ABRvS 21 januari 1997, AB 1997/136, m.nt. Ch. Backes; *Gst.* 1997-7052, 10, m.nt. J.M.H.F. Teunissen (*Exploitiatiemaatschappij Bedrijvenpark Drachten*), CRvB 3 juli 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AH9595 (*Indicatiebeschikking III*), CRvB 3 juli 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AH9581 (*Indicatiebeschikking II*) en CRvB 3 juli 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AH9578 (*Indicatiebeschikking I*).

69 Zie bijv. Rb. Alkmaar 13 maart 2007, ECLI:NL:RBALK:2007:BL4257 (*Huisvesting GGD Westfriesland*) en Rb. Overijssel 24 december 2014, ECLI:NL:ROVE:2014:6878 (*ADT*).

vend. Samenvattend kan worden gesteld dat een bestuursorgaan dat een bevoegdheid bezit ook verantwoordelijk is voor de behandeling van WOB-verzoeken met betrekking tot stukken die zien op de voorbereiding en uitvoering van die besluiten. Dit verklaart ook het verschil tussen behandeling van WOB-verzoeken bij delegatie (dan wordt immers het bestuursorgaan dat de bevoegdheid gedelegeerd krijgt bevoegd én verantwoordelijk en worden de stukken ten behoeve van de voorbereiding en uitvoering van die bevoegdheid in beginsel dus aan hem gericht) en bij mandaat (waarbij het mandaterende bestuursorgaan bevoegd én verantwoordelijk blijft en de betreffende documenten in beginsel dus ten behoeve van hem worden opgesteld).

Een informatieverzoek aan een deelnemend bestuursorgaan ketst in beginsel af op het feit dat een openbaar lichaam geen onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzame dienst is (vgl. art. 3 lid 1 WOB). De Rechtbank Dordrecht oordeelde:

“Ook de beroepsgrond dat de bronbestanden destijds berustten bij een onder verantwoordelijkheid van verweerder werkzame instelling, dienst of bedrijf als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob, faalt. Drechtsteden is een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het enkele feit dat de gemeente Dordrecht deelneemt aan deze gemeenschappelijke regeling brengt niet met zich dat het OCD onder verantwoordelijkheid van verweerder werkt. Verder heeft eiseres niet gesteld noch is anderszins gebleken dat dit uit een of meer bepalingen van de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden zou volgen. In het bijzonder is niet gebleken dat verweerder opdrachten of aanwijzingen aan Drechtsteden kan geven.”⁷⁰

De rechtbank oordeelde dat de gemeente Dordrecht, hoewel deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden,⁷¹ geen mogelijkheid heeft om opdrachten of aanwijzingen te geven. Dat is nodig om van “werkzaamheid onder verantwoordelijkheid” te kunnen spreken. Dat past ook bij het uitgangspunt van delegatie, waarbij het delegerende bestuursorgaan uitsluitend nog beleidsregels mag geven (art. 4:81 lid 1 Awb jo. art. 10:16 lid 1 Awb), en dus geen instructies voor een concreet geval.⁷²

Bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam kunnen ook adviescommissies (art. 24 Wgr) en bestuurscommissies (art. 25 Wgr) worden ingesteld.⁷³ Deze organen zijn zelf bestuursorganen, het zijn immers organen van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (art. 1:1 lid 1 onder a Awb). Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de voorzitter moeten de aan hen gerichte adviezen in beginsel actief openbaar maken (art. 9 WOB), tenzij de adviescommissie deels of geheel uit ambtenaren bestaat. In dat geval worden persoonlijke beleidsopvattingen uit stukken die zijn voorbereid voor intern beraad in beginsel niet openbaar gemaakt (art. 11 lid 1 WOB), tenzij dit van tevoren reeds was afgesproken (art. 11 lid 3 WOB). De bestuurscommissie beschikt in beginsel over eigen aan hem door het algemeen bestuur overgedragen bevoegdheden (art. 25 lid 3 Wgr).⁷⁴ De bestuurscommissie is als zodanig niet ondergeschikt aan het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de voorzitter. Dat volgt uit het feit dat aan een bestuurscommissie bevoegdheden kunnen (of misschien beter: moeten) worden overgedragen (art. 25 lid 3 Wgr) en dat delegatie aan ondergeschikten niet mogelijk is (art. 10:14 Awb).⁷⁵ Dat betekent dat de bestuurscommissie zelfstandig beslist op WOB-verzoeken over documenten die onder hem horen en aan hem gericht zijn.⁷⁶

De secretaris (directeur) is in beginsel geen bestuursorgaan,⁷⁷ tenzij hij bij wettelijk voorschrift bevoegdheden geattribueerd heeft gekregen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de directeur publieke gezondheid (art. 1.61 Wet kinderopvang)⁷⁸ en de directeur van een omgevingsdienst of regionale uitvoeringsdienst (art. 4.2 aanhef en onder a Besluit OM-afdoening)⁷⁹. Dit zijn vormen van attributie aan ondergeschikten (art. 10:22 Awb), zodat zowel deze directeuren zelf als het aan hen bovengeschikte bestuursorgaan op een WOB-verzoek kan beslissen (zie eerder paragraaf 1.4).

Tot slot nog een opmerking voor de volledigheid. De vergaderingen van het algemeen bestuur van een gemeenschap-

70 Rb. Dordrecht 22 januari 2010, ECLI:NL:RBDOR:2010:BL1589 (*Onderzoekscentrum Drechtsteden*).

71 De rechtbank miskent hier dat niet de gemeente maar een of meer bestuursorganen deelnemer zijn aan de gemeenschappelijke regeling, zie art. 1 lid 1 Wgr, ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9633; *Gst.* 2010/53, m.nt. R.J.M.H. de Greef; *JB* 2010/125 (*Recreatieschap Midden-Delfland I*) en ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9634 (*Recreatieschap Midden-Delfland II*).

72 Voor eventueel door het delegerende bestuursorgaan gegeven beleidsregels geldt mijns inziens dat WOB-verzoeken die zien op de totstandkoming van dergelijke beleidsregels en de stukken die daartoe zijn opgesteld opgevraagd dienen te worden bij het delegerende bestuursorgaan. De beleidsregel is immers gericht aan het bestuursorgaan dat de bevoegdheid overgedragen heeft gekregen, maar de stukken omtrent de beleidsafweging voor het vaststellen van de beleidsregel zijn gericht aan het delegerende bestuursorgaan.

73 Zie omtrent bestuurscommissies R.J.M.H. de Greef, ‘Binnenregionale decentralisatie: de paradox van verdergaande regionalisatie’, *Gst.* 2012/54.

74 Zie CrvB 16 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL8816; *Gst.* 2010/47, m.nt. R.J.M.H. de Greef (*Sociale Dienst Drechtsteden*).

75 Vgl. Rb. Arnhem 27 april 1999, ECLI:NL:RBARN:1999:AA3646 (*Marktverordening Culemborg*).

76 Dit geldt overigens ook voor een bestuurscommissie als bedoeld in art. 83 Gemeentewet of art. 81 Provinciewet. Maar ook voor overige commissies, zoals een bezwaarschriftencommissie (ABRvS 19 maart 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF6023; *AB* 2003/301, m.nt. J.A.F. Peters; *Gst.* 2003/108, m.nt. R. Kooper; *JB* 2003/109 (*Bezwaarschriftencommissie Leeuwarden I*), ABRvS 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0786; *AB* 2004/140, m.nt. J.A.F. Peters (*Bezwaarschriftencommissie Leeuwarden II*) en Rb. Rotterdam 18 maart 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1951 (*Bezwaarschriftencommissie Albrandswaard*).

77 ABRvS 16 februari 1999, *AB* 1999/196 (*Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland*).

78 De directeur publieke gezondheid is de directeur van de GGD, de regionale gezondheidsdienst in de zin van art. 14 Wet publieke gezondheid (art. 14 lid 3 Wpg). Zie expliciet Rb. Noord-Nederland 10 januari 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:BY8109 (*GGD Fryslân*) en meer impliciet ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1625; *Gst.* 2014/92, m.nt. R.J.M.H. de Greef (*GGD Rotterdam-Rijnmond*).

79 Zie Rb. Gelderland 19 september 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4965 (*Directeur Omgevingsdienst Rivierenland*).

pelijk openbaar lichaam zijn openbaar (art. 22 lid 3 Wgr). Vergaderingen van het dagelijks bestuur zijn niet verplicht openbaar. Het algemeen bestuur kan beslissen de deuren te sluiten (art. 22 lid 4 en 5 Wgr). In dat geval kan het algemeen bestuur ook geheimhouding opleggen (art. 23 lid 1 Wgr). Ook het dagelijks bestuur, de voorzitter, adviescommissies en bestuurscommissies kunnen geheimhouding opleggen voor stukken die zij aan het algemeen bestuur overleggen (art. 23 lid 2 Wgr). Steeds moet wel sprake zijn van een belang als bedoeld in art. 10 WOB. Het algemeen bestuur moet de door een ander orgaan opgelegde geheimhouding bekrachtigen, anders vervalt deze (art. 23 lid 3 Wgr).⁸⁰ De geheimhoudingsregeling van art. 23 Wgr is een uitputtende regeling inzake openbaarmaking en geheimhouding welke als bijzondere regeling voorrang heeft boven de WOB.⁸¹ De opgelegde geheimhouding werkt ook door in de informatieplicht van het lid van het algemeen bestuur aan de gemeenteraad: informatie mag alleen worden verstrekt wanneer de gemeenteraad ex art. 25 Gemeentewet geheimhouding oplegt, welke pas kan worden opgeheven wanneer het algemeen bestuur daartoe besloten heeft (art. 16 lid 5 Wgr). In het geval geheimhouding is opgelegd, is de WOB dus niet langer van toepassing, hoewel een WOB-verzoek dan wel kan worden geduid als een verzoek tot opheffing van de geheimhouding waartegen eveneens rechtsbescherming mogelijk is.⁸²

2.3.2 Gemeenschappelijk orgaan

Het gemeenschappelijk orgaan kent geen geled bestuur; er is uitsluitend sprake van het orgaan zelf. Dit orgaan kent enkele eigen geattribueerde bevoegdheden, zoals het vaststellen van de begroting (art. 34 Wgr). Documenten die ten behoeve van deze bestuurlijke aangelegenheden worden opgesteld berusten in beginsel ook bij het gemeenschappelijk orgaan waardoor het bevoegd is te beslissen op WOB-verzoeken die ook aan hem gericht moeten worden.

De bevoegdheden waarop de samenwerking ziet krijgt het gemeenschappelijk orgaan vaak van de deelnemende gemeentebesturen. Een deelnemend bestuursorgaan kan in beginsel al zijn bevoegdheden tot regelgeving en bestuur aan het gemeenschappelijk orgaan overdragen, uitgezonderd de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen of belastingen te heffen (art. 30 lid 1 Wgr). Verder kan ook hier de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie verzetten. Uitsluitend het gemeenschappelijk orgaan is na de overdracht nog bevoegd tot uitoefening van de overgedragen bevoegdheden (art. 10:17 Awb) en het voert deze onder eigen verantwoordelijkheid uit (art. 10:13 Awb).

Documenten die ten behoeve van de uitoefening van deze overgedragen bevoegdheden worden opgesteld (bestuurlijke aangelegenheden) berusten in beginsel ook bij het gemeenschappelijk orgaan waardoor het bevoegd is te beslissen op WOB-verzoeken die ook aan hem gericht moeten worden.⁸³

Net als bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam moet aangenomen worden dat een informatieverzoek aan een deelnemend bestuursorgaan in beginsel afketst op het feit dat een gemeenschappelijk orgaan geen onder verantwoordelijkheid van de deelnemende bestuursorganen werkzame dienst is (vgl. art. 3 lid 1 WOB).⁸⁴

De vergaderingen van het gemeenschappelijk orgaan zijn openbaar, voor zover het gemeenschappelijk orgaan is ingesteld bij een raadsregeling of een gemengde regeling waaraan gemeenteraden deelnemen (art. 23 lid 5 Wgr jo. art. 22 lid 3 Wgr). Vergaderingen van een gemeenschappelijk orgaan ingesteld bij een collegeregel, burgemeestersregeling of gemengde regeling zonder raden zijn dus niet verplicht openbaar. Wanneer openbaarheid is voorgeschreven kan het gemeenschappelijk orgaan beslissen de deuren te sluiten (art. 23 lid 5 Wgr jo. art. 22 lid 4 en 5 Wgr). In dat geval kan het gemeenschappelijk orgaan ook geheimhouding opleggen (art. 23 lid 5 Wgr jo. art. 23 lid 1 Wgr). Steeds moet wel sprake zijn van een belang als bedoeld in art. 10 WOB. De geheimhoudingsregeling van artikel 23 Wgr is een uitputtende regeling inzake openbaarmaking en geheimhouding welke als bijzondere regeling voorrang heeft boven de WOB.⁸⁵ De opgelegde geheimhouding werkt ook door in de informatieplicht van het lid van het gemeenschappelijk orgaan aan de gemeenteraad: informatie mag alleen worden verstrekt wanneer de gemeenteraad ex art. 25 Gemeentewet geheimhouding oplegt, welke pas kan worden opgeheven wanneer het gemeenschappelijk orgaan daartoe besloten heeft (art. 16 lid 5 Wgr). In het geval geheimhouding is opgelegd, is de WOB dus niet langer van toepassing, hoewel een WOB-verzoek dan wel kan worden geduid als een verzoek tot opheffing van de geheimhouding waartegen eveneens rechtsbescherming mogelijk is.⁸⁶

Bij een gemeenschappelijk orgaan kunnen in beginsel geen andere organen worden ingesteld, en tot op heden heeft de wetgever ook geen bijzondere organen bij wet gecreëerd.⁸⁷

80 Voor deze vergadering geldt dat de helft van het aantal zitting hebbende leden aanwezig dient te zijn, waarbij deze personen ook nog de helft van het aantal uit te brengen stemmen moeten vertegenwoordigen (art. 23 lid 3 Wgr).

81 Rb. Overijssel 12 december 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:6642 (*Luchthaven Twente I*) en Rb. Overijssel 24 december 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:6878 (*Luchthaven Twente II*).

82 Vgl. ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140; AB 2017/11, m.nt. M. West; Gst. 2017/50, m.nt. C.N. van der Sluis en J. Korzelijs; JB 2017/19, m.nt. J.L.W. Broeksteeg (*Woonzorgcentrum Van Haarenshuus*).

83 Zie bijv. Rb. Alkmaar 13 maart 2007, ECLI:NL:RBALK:2007:BL4257 (*Huisvesting GGD Westfriesland*) en Rb. Overijssel 24 december 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:6878 (ADT).

84 Zie daaromtrent de eerder in paragraaf 2.3.1 besproken uitspraak van de Rechtbank Dordrecht.

85 Rb. Overijssel 12 december 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:6642 (*Luchthaven Twente I*) en Rb. Overijssel 24 december 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:6878 (*Luchthaven Twente II*).

86 Vgl. ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140; AB 2017/11, m.nt. M. West; Gst. 2017/50, m.nt. C.N. van der Sluis en J. Korzelijs; JB 2017/19, m.nt. J.L.W. Broeksteeg (*Woonzorgcentrum Van Haarenshuus*).

87 Al zijn voor de gemeenschappelijke rekenkamer (art. 811 Gemeentewet) en gezamenlijke ombudsman/ombudscommissie (art. 812 Gemeentewet) wel uitzonderingen op het bepaalde in de Wet gemeenschappelijke regelingen gemaakt.

2.3.3 Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie kent geen geleed bestuur, maar uitsluitend één bestuursorgaan: "het bestuur". Dit bestuur kent enkele eigen geattribueerde bevoegdheden, zoals het vaststellen van de begroting (art. 34 Wgr), maar ook bijvoorbeeld het benoemen van ambtenaren of het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen (de bedrijfsvoeringsorganisatie is immers rechtspersoon).⁸⁸ Documenten die ten behoeve van deze bestuurlijke aangelegenheden worden opgesteld berusten in beginsel ook bij het bestuur waardoor het bevoegd is te beslissen op WOB-verzoeken die ook aan hem gericht moeten worden.

De bevoegdheden waarop de samenwerking ziet krijgt het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie vaak van de deelnemende colleges van burgemeester en wethouders.⁸⁹ Een deelnemend college kan in beginsel al zijn bevoegdheden tot regelgeving en bestuur aan het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie overdragen, uitgezonderd de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen of belastingen te heffen (art. 30 lid 1 Wgr).⁹⁰ Ook de aard van de bevoegdheid kan zich tegen delegatie verzetten. Uitsluitend het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie is na de overdracht nog bevoegd tot uitoefening van de overgedragen bevoegdheden (art. 10:17 Awb) en het voert deze onder eigen verantwoordelijkheid uit (art. 10:13 Awb). Documenten die ten behoeve van de uitoefening van deze overgedragen bevoegdheden worden opgesteld (bestuurlijke aangelegenheden) berusten in beginsel ook bij het bestuur waardoor het bevoegd is te beslissen op WOB-verzoeken die ook aan hem gericht moeten worden.⁹¹

Net als bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam moet aangenomen worden dat een informatieverzoek aan een deelnemend college van burgemeester en wethouders in beginsel afketst op het feit dat een bedrijfsvoeringsorganisatie geen onder verantwoordelijkheid van de deelnemende bestuursorganen werkzame instelling, dienst of bedrijf is (vgl. art. 3 lid 1 WOB).⁹²

De vergaderingen van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn niet verplicht openbaar. Art. 22 en 23 Wgr zijn niet van toepassing op het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie, en zodoende is er ook geen sprake van een uitputtende wettelijke regeling die van de WOB afwijkt.

Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen in beginsel geen andere organen worden ingesteld,⁹³ en tot op heden heeft de wetgever ook geen bijzondere organen bij wet gecreëerd.

2.3.4 Maar wat dan als er gemandateerd wordt?

Hierboven zijn de verschillende zelfstandige organisaties beschreven zoals de Wgr die kent. De Wgr gaat daarbij steeds uit van delegatie van bevoegdheden. Daar zijn ook de verantwoordingsrelaties (art. 16 e.v.), de verplichting tot medewerking (art. 10a Wgr) en de begroting als verplichte uitgave (art. 34 Wgr jo. art. 10a Wgr jo. art. 193 Gemeentewet) op geënt.

De laatste jaren is echter steeds meer het model in zwang gekomen waarbij niet langer bevoegdheden gedelegeerd worden aan het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie, maar dat deze in mandaat worden opgedragen aan dat bestuur of zelfs rechtstreeks aan ambtenaren werkzaam bij het gemeenschappelijk openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze mogelijkheid is ontstaan door de invoering van de Derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij het zonder wettelijke grondslag mogelijk is geworden bevoegdheden te mandateren aan niet-ondergeschikten (zie thans art. 10:3, 10:4 en 10:5 Awb). De Wgr rept zelf echter niet over dit soort externe mandaten,⁹⁴ maar de regering heeft bij de wetwijziging van 2015 wel erkend dat deze mogelijkheid bestaat.⁹⁵

Dit 'mandaatmodel' ligt ook ten grondslag aan de package deal voor de totstandkoming van de omgevingsdiensten.⁹⁶ Het mandaat is verder in zwang bij de vele ambtelijke fusies die Nederland inmiddels rijk is⁹⁷ en wordt ook steeds meer gebruikt bij organisaties die in het kader van de Participatiewet tot stand komen, waar bij de voormalige werkvoorzieningsschappen (Wet sociale werkvoorziening) en regionale sociale diensten (voormalige Wet werk en bijstand) nog veelal van delegatie gebruik werd gemaakt. Delegatie van bevoegdheden lijkt 'uit de mode' te zijn.⁹⁸

88 Zie uitgebreider R.J.M.H. de Greef, 'De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking?', *Gst.* 2013/125.

89 Een bedrijfsvoeringsorganisatie mag uitsluitend bij een collegeregelung worden ingesteld (art. 8 lid 3 Wgr).

90 Het woord 'heffen' duidt hier op de instelling van een belasting bij belastingverordening, niet op de feitelijke heffing en invordering. Dat laatste is wel mogelijk (art. 232 lid 5 Gemeentewet, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33597, 7).

91 Zie bijv. Rb. Alkmaar 13 maart 2007, ECLI:NL:RBALK:2007:BL4257 (*Huisvesting GGD Westfriesland*) en Rb. Overijssel 24 december 2014, ECLI:NL:ROVE:2014:6878 (*ADT*).

92 Zie daaromtrent de eerder in paragraaf 2.3.1 besproken uitspraak van de Rechtbank Dordrecht.

93 Een uitzondering zijn de belastingambtenaren ex art. 232 lid 5 Gemeentewet, zie ook art. 227b lid 2 Provinciewet, art. 124 lid 2 en 3 Waterschapswet en art. 30 lid 7 Wet WOZ.

94 Anders dan bij centrumregelingen, zie paragraaf 2.2.1, en het 'interne' portefeuillehoudersmandaat (zie o.a. art. 33c Wgr).

95 *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, 3, p. 20. Het wordt hier beschreven bij de bedrijfsvoeringsorganisatie maar geldt analoog ook voor het gemeenschappelijk openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan.

96 Hoewel de Raad van State zeer kritisch was (*Kamerstukken II* 2013/14, 33872, 4, p. 3-4). Zie ook D.J. Elzinga, R.J.M.H. de Greef & S.A.J. Munneke, *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*, RUG/VU 2014, te vinden via <https://vng.nl/files/vng/20140508-rapport-elzinga-omgevingsdienst.pdf>.

97 S. van de Laar e.a., *Samen sterker, maar toch apart*, SeinstraVandeLaar 2016.

98 Overigens komt het 'mandaatmodel' ook buiten de gemeenschappelijke regelingen voor, zo oordeelde de het College van beroep voor het bedrijfsleven dat mandaat door een minister aan een zelfstandig bestuursorgaan geen enkel probleem is (Cbb 18 juni 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ1761 (*NMa I*) en Cbb 19 december 2013, ECLI:NL:CBB:2013:294 (*NMa II*)). In de Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen werd dit nog als ongewenst bestempeld, aldus de toelichting op aanw. 124g zoals ingevoerd bij de tweede wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (*Stcrt.* 1996, 177, p. 16, p. 3). Bij de achtste wijziging is deze bepaling geschrapt uit de Aanwijzingen voor de regelgeving (*Stcrt.* 2008, 183).

Dat heeft echter wel consequenties, onder meer voor de behandeling van WOB-verzoeken. De ambtenaren die bevoegdheden in mandaat van een college van burgemeester en wethouders uitoefenen, werken op dat moment immers onder verantwoordelijkheid van dat college van burgemeester en wethouders. Dat college kan dan ook algemene instructies of instructies per geval geven (art. 10:6 lid 1 Awb), waarmee de uitvoering direct gestuurd kan worden. In het verlengde van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over een centrumregeling (zie paragraaf 2.2.1) zou hier dan ook geconcludeerd moeten worden dat het betreffende college in dat geval bevoegd is, niet het dagelijks bestuur (als 'werkgever' van de ambtenaar). Vanzelfsprekend kan de bevoegdheid te beslissen op dergelijke WOB-verzoeken wel gemandateerd worden tezamen met het mandaat van de oorspronkelijke bevoegdheden. Bij gemeenschappelijke regelingen waar met delegatie én mandaat wordt gewerkt is dat laatste aan te bevelen, anders ontstaat wel een zeer ondoorzichtig geheel voor de burger die een WOB-verzoek wenst in te dienen.

2.3.5 *Privaatrechtelijke rechtspersonen*

Op privaatrechtelijke rechtspersonen is de WOB in beginsel niet van toepassing. Dit ligt anders wanneer aan hen openbaar gezag is toegekend, dan zijn zij immers wél bestuursorgaan (art. 1:1 lid 1 onder b Awb). Openbaar gezag moet in beginsel bij of krachtens wettelijk voorschrift worden toegekend. Dat kan middels attributie of delegatie. Het openbaar gezag kan in elk geval niet aan de WOB worden ontleend.⁹⁹ Voorts kan in uitzonderlijke gevallen openbaar gezag ontstaan door overwegende overheidsinvloed,¹⁰⁰ met name in relatie tot het begrip openbare dienst in art. 1 lid 2 Ambtenarenwet,¹⁰¹ of bij privaatrechtelijke rechtspersonen die geldelijke uitkeringen doen.¹⁰² Deze twee mogelijkheden blijven hier buiten beschouwing.

Gemeentebesturen kunnen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon in beginsel geen openbaar gezag toekennen. De gemeenteraad kan wel (uitvoerende) bevoegdheden attribueren, maar moet dit in beginsel aan het college van burgemeester en wethouders doen (art. 160 lid 1 onder b Gemeentewet).¹⁰³ Ook delegatie van bevoegdheden

aan (een orgaan van) een privaatrechtelijke rechtspersoon is in beginsel uitgesloten. Daarbij speelt het zogenoemde gesloten bevoegdheidsstelsel van de Gemeentewet¹⁰⁴ een rol. Ook art. 10:15 Awb, dat een grondslag in een wettelijk voorschrift vereist, mag hier niet onvermeld blijven. In de parlementaire geschiedenis van de derde tranche Awb werd door de regering beschreven dat de delegatiebepalingen in de Gemeentewet een uitputtend karakter hebben.¹⁰⁵ Art. 156, 165 en 178 Gemeentewet maken in beginsel alleen overdracht van bevoegdheden aan een bestuurscommissie mogelijk, net als de mogelijkheid raadsbevoegdheden over te dragen aan het college van burgemeester en wethouders. Delegatie aan een privaatrechtelijke rechtspersoon is daarmee in beginsel dan ook uitgesloten,¹⁰⁶ tenzij er in een bijzondere wet een expliciete grondslag is te vinden. Een (orgaan van) een privaatrechtelijk samenwerkingsverband is zonder openbaar gezag geen bestuursorgaan, en dus is de WOB ook niet van toepassing.¹⁰⁷

Is een privaatrechtelijk samenwerkingsverband dan misschien aan te merken als onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan (van de gemeente) werkzame instelling, dienst of bedrijf? Er moet dan in elk geval gekeken worden naar de statutaire bepalingen.¹⁰⁸ Het lidmaatschap van een vereniging leidt niet als zodanig tot het voldoen aan het criterium van art. 3 lid 1 WOB, aldus de Afdeling:

"[...] is de VNG evenmin een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling in de zin van artikel 3, eerste lid, van de Wob, aangezien de VNG zich niet op grond van haar statuten moet richten naar opdrachten of aanwijzingen van de minister of van de bestuursorganen van de bij haar aangesloten gemeenten. Weliswaar kunnen ingevolge artikel 16, onderscheidenlijk artikel 24 van de statuten uitsluitend (leden van) gemeentelijke bestuursorganen worden benoemd tot lid van het bestuur en de vaste beleidscommissies, doch dezen hebben daarin niet de hoedanigheid van vertegenwoordiger van hun onderscheiden gemeenten. De bij de VNG aangesloten gemeenten zijn wel vertegenwoordigd in de algemene vergadering, welke onder meer bevoegd is tot vaststelling van de jaarrekening en tot benoeming en ontslag van bestuursleden. Ingevolge artikel 8 van de statuten komt de algemene vergadering echter in begin-

99 ABRvS 3 oktober 1996, AB 1996/474 en ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5933; Gst. 2011/121, m.nt. N. Jak; AB 2011/233 (VNG).

100 Cbb 31 maart 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BI0337; AB 2009/257, m.nt. E. Steyger & N. Jak; JB 2009/140, m.nt. J.A.F. Peters (Friesch Paarden-Stamboek).

101 Zie o.a. CRvB 29 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2268; AB 2017/377, m.nt. A.H.T. van Gijssel (Stichting Centraal Bureau voor Genealogie), CRvB 28 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1664; JB 2015/139, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting Rotterdams Philharmonisch Orkest), CRvB 20 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP1983; AB 2011/220, m.nt. J.A.F. Peters (Weer Samen Naar School) en CRvB 6 september 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB4033 (Diergaarde Blijdorp).

102 ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379; AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters; JB 2014/202, m.nt. L.J.M. Timmermans (Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio) en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394; AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters; JB 2014/203, m.nt. L.J.M. Timmermans (Stichting Platform31).

103 Vgl. ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3342; AB 2017/148; JB 2017/25, m.nt. R.J.N. Schlössels (Vuurwerkbesluit Hilversum). Uitzonderingen zijn te vinden in het openbaar onderzoek (zie bijv. art. 48 Wpo, art. 42b Wvo en art. 51 Wet op de expertisecentra).

104 Kamerstukken II 2000/01, 27426, 5, p. 47 en Kamerstukken I 2001/02, 27426, 276c, p. 20.

105 Kamerstukken II 1994/95, 23700, 5, p. 121.

106 Rb. Oost-Brabant 30 mei 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2592 (Stichting Cultuur Eindhoven).

107 Zie bijv. ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5933; Gst. 2011/121, m.nt. N. Jak; AB 2011/233 (VNG). Zie ook Rb. Arnhem 26 februari 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BN5168; Gst. 2010/98, m.nt. N. Jak; AB 2010/251 (VNG) en Rb. Arnhem 26 augustus 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BN5180 (VNG II). Indien het wetsvoorstel voor de Wet open overheid tot wet wordt verheven, komt de VNG wel onder de werking te vallen (art. 2.2 lid 1 aanhef en onder h. wetsvoorstel; Kamerstukken I 2015/16, 33328, A). De initiatiefnemers vinden openbaarheid van stukken van de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW belangrijk omdat zij een grote invloed op het beleid hebben (Kamerstukken II 2011/12, 33328, 3, p. 23).

108 ABRvS 26 november 2013, ECLI:NL:RVS:2003:AN8810; AB 2004/228, m.nt. J.A.F. Peters; Gst. 2004/164, m.nt. R. Kooper (Stichting Geusselt).

sel slechts eenmaal per jaar bijeen, terwijl zij ingevolge artikel 13 van de statuten, wat het door het bestuur gevoerde beleid betreft, slechts bevoegd is haar gevoelen over algemene punten uit te spreken.”¹⁰⁹

Ook het feit dat een overheidslichaam (meerderheids)aan-deelhouder is in bijvoorbeeld een naamloze vennootschap of besloten vennootschap maakt nog niet dat een dergelijke rechtspersoon moet worden aangemerkt als onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzame dienst, aldus de Afdeling:

“Het enkele feit dat het bestuursorgaan een meerderheidsaandeel in een privaatrechtelijke rechtspersoon heeft, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om aan te nemen dat die rechtspersoon werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. De uit het aandeelhouderschap voortvloeiende bevoegdheden van de staatssecretaris om de leden van de Raad van Toezicht en de Raad van Commissarissen van ProRail te benoemen en te ontslaan geven de staatssecretaris slechts indirecte invloed op de werkzaamheden van ProRail.”¹¹⁰

Ook wanneer de privaatrechtelijke rechtspersoon financieel afhankelijk is van de aandeelhouder (bijv. door een verleende subsidie) en de aandeelhouder bevoegdheden heeft met betrekking tot financiën en benoeming van toezicht-houders maakt nog niet dat sprake is van werkzaamheid onder verantwoordelijkheid van die aandeelhouder.¹¹¹ Er moet een mogelijkheid bestaan om direct te kunnen sturen op de uitvoering, door het kunnen geven van opdrachten en aanwijzingen die opgevolgd moeten worden.

De Rechtbank Noord-Holland boog zich recentelijk over een informatieverzoek gericht aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Helder over stukken met betrekking tot de schouwburg De Kampanje. De gemeente Den Helder heeft hiertoe met de provincie Noord-Holland Zeestad B.V. opgericht, waarvan de gemeente en de provincie ieder 50% aandeelhouder zijn (r.o. 4.4). Zeestad B.V., de gemeente Den Helder en de provincie Noord-Holland hebben verder een overeenkomst tot het aangaan van een commanditaire vennootschap (Zeestad C.V.) gesloten, waarbij Zeestad B.V. voor 1% beherend vennoot is, en de gemeente en provincie ieder voor 49,5% commanditair vennoot. De rechtbank komt tot het volgende oordeel onder verwijzing naar de ProRail-uitspraak van de Afdeling (r.o. 4.7-4.8):

“De rechtbank is van oordeel [...] dat Zeestad B.V./C.V. niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente Den Helder en/of verweerder werkzaam is. De samenwerkingsover-

eenkomst, de statuten van de B.V. en de overeenkomst tot sluiting van de C.V. geven geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de gemeente of verweerder inhoudelijk sturing kan geven of geeft op de bedrijfsvoering van Zeestad. Het feit dat een bestuursorgaan een (meerderheids)aandeel in een privaatrechtelijke rechtspersoon heeft, is [...] onvoldoende om aan te nemen dat die rechtspersoon werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Eisers verwijzing naar paragraaf 6.3.3. van bijlage 4 naar de samenwerkingsovereenkomst leidt niet tot een andere conclusie. De daar beschreven verantwoordingsplicht van Zeestad B.V./C.V. en – uit het aandeelhouderschap voortvloeiende – bevoegdheden zijn naar het oordeel van de rechtbank niet aan te merken als sturing op operationeel niveau. Bevoegdheden met betrekking tot (controle van) financiën, zoals de goedkeuring van de jaarrekening, zijn dat evenmin. Dat de gemeente en/of verweerder opdrachten of aanwijzingen geven aan genoemde rechtspersonen of dat de rechtspersonen zich dienen te richten naar de opdrachten of aanwijzingen van de gemeente of verweerder blijkt dan ook niet. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat [...] gevraagde informatie die zich bij Zeestad B.V./C.V. bevindt zich niet onder de reikwijdte van artikel 3, eerste lid, van de Wob valt.”¹¹²

De rechtbank oordeelt dus dat geen sprake is van werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de gemeente Den Helder. Eerder werden over deze casus al Kamervragen gesteld aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹¹³ Minister Ollongren schrijft in haar antwoord onder meer dat de openbaarheid in beginsel niet van toepassing is op privaatrechtelijke rechtspersonen, tenzij sprake is van overwegende overheidsinvloed. Om die reden schrijven art. 160 lid 2 Gemeentewet en art. 158 lid 2 Provinciewet volgens de minister ook voor dat publiekrechtelijke rechtsvormen de voorkeur verdienen boven privaatrechtelijke rechtsvormen.¹¹⁴

Is sprake van ‘werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan’ indien aan een privaatrechtelijke rechtspersoon mandaat wordt verleend? Mandaat is immers mogelijk, tenzij een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (art. 10:3 lid 1 Awb). Dat geldt ook voor mandaat aan niet-ondergeschikten, zoals bij een privaatrechtelijke rechtspersoon. Indien mandaat wordt verleend, dan geldt in beginsel hetzelfde als hierboven is beschreven ten aanzien van een centrumregeling (paragraaf 2.2.1), openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie (paragraaf 2.3.4). De mandaatgever blijft verantwoordelijk voor de taakuitoefening en is dus ook verantwoordelijk voor de documenten die ten behoeve van die taakuitoefening worden opgesteld.

109 ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5933; Gst. 2011/121, m.nt. N. Jak; AB 2011/233 (VNG).

110 ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1723; JB 2014/138, m.nt. G. Overkleeft-Verburg (ProRail), r.o. 6.2.

111 ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2357; Gst. 2014/21, m.nt. C.N. van der Sluis (Stichting Kompaan).

112 Rb. Noord-Holland 25 juli 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:6806 (Zeestad).

113 *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, nr. 1675.

114 Zie ook R.J.M.H. de Greef, S.E. Zijlstra & F.H.K. Theissen, *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden*, MinBZK 2015, p. 53-59.

De mandaatgever kan deze ook altijd opvragen bij de gemandateerde (art. 10:6 lid 2 Awb). De gemandateerde is bij de uitoefening van het mandaat dan ook werkzaam onder verantwoordelijkheid van het mandaterende bestuursorgaan, aldus ook de Afdeling bestuursrechtspraak:

“Uit artikel 3, eerste lid, van de Wob volgt dat een verzoek kan worden gericht tot een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Nu het ABP door de minister is gemandateerd om namens hem te besluiten over de voorziening, moet het ABP in zoverre worden beschouwd als een onder verantwoordelijkheid van de minister werkzame instelling, dienst of bedrijf.”¹¹⁵

Mandaat leidt in beginsel dus tot (een vorm van) ondergeschiktheid¹¹⁶ (beperkt tot de gemandateerde taak, welke ondergeschiktheid weer vervalt bij het intrekken van het mandaat), in elk geval dat sprake is van het werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan voor zover het mandaat wordt uitgeoefend. De mandaatgever kan immers ook altijd algemene instructies of instructies per geval geven (art. 10:6 lid 1 Awb), die ook opgevolgd moeten worden. Zelfs een zelfstandig bestuursorgaan kan dus voor bepaalde taken ondergeschikt zijn aan een minister. De Afdeling lijkt daarin geen probleem te zien gelet op de hierboven geciteerde uitspraak, en ook het College van beroep voor het bedrijfsleven ziet dit niet als probleem.¹¹⁷

3. Wet open overheid

Thans is bij de Eerste Kamer een wetsvoorstel voor de Wet open overheid aanhangig.¹¹⁸ Deze wet moet de Wet openbaarheid van bestuur gaan vervangen. De verplichting voor openbaarmaking gaat met dit wetsvoorstel naast voor bestuursorganen (art. 2.2 lid 1 aanhef en onder a Woo) onder meer ook gelden voor besturen van koepelorganisaties van openbare lichamen (art. 2.2 lid 1 aanhef en onder h Woo). Deze besturen worden voor de werking van de Woo gelijkgesteld met een bestuursorgaan (art. 2.2 lid 2 Woo). Bij de koepelorganisaties moet gedacht worden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen.¹¹⁹ Dat is een uitbreiding ten aanzien van de WOB. Ook kan de Woo bij algemene maatregel van bestuur van toepassing worden verklaard op besturen in de semipublieke sector (art. 2.3 lid 1 Woo). Daarbij kan het onder meer gaan om privaatrechtelijke rechtspersonen die een wettelijke taak uitoefe-

nen (art. 2.3 lid 1 onder b Woo)¹²⁰ of publiek belang behartigen (art. 2.3 lid 1 onder c Woo), waarvan publiekrechtelijke rechtspersonen voor meer dan 50% aandeelhouder zijn (zgn. overheidsvennootschappen, art. 2.3 lid 1 onder e Woo) of die door een publiekrechtelijke rechtspersoon zijn opgericht, of anderszins sprake is van overwegende overheidsinvloed (art. 2.3 lid 1 onder f Woo). De werking van de Wet open overheid kan hiermee dus vele malen breder worden gemaakt dan de werking van de Wet openbaarheid van bestuur.

De definitie van “een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf” zoals die thans voorkomt in het WOB-verzoek in art. 3 lid 1 WOB komt terug bij het Woo-verzoek in art. 4.1 lid 1 Woo.¹²¹ Als voorbeeld wordt genoemd dat verzoeken die worden ingediend bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of het Openbaar Ministerie (OM) moeten worden behandeld door de Minister van Veiligheid en Justitie, die mandaat kan verlenen voor afdoening van het verzoek.¹²² Op dit punt verandert met de Woo dus niet veel. Ook het stelsel van de bestuurlijke aangelegenheid wordt overgenomen, nu onder de naam publieke informatie (art. 2.1 Woo).¹²³

Overigens zal de Wet open overheid naar verwachting nog gewijzigd worden middels een wijzigingswet, alvorens deze in werking treedt.¹²⁴ De wet laat dus nog zeker even op zich wachten.

4. Conclusie

De vraag aan wie een WOB-verzoek kan worden gericht bij intergemeentelijke samenwerking was in beginsel makkelijk te beantwoorden. Bij een centrumregeling is dat het bestuur van de gastgemeente (degene die de bevoegdheid mandateert aan de centrumgemeente). Dat is immers het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid de betreffende taken (in mandaat) worden uitgevoerd. Anders gezegd: de uitvoerende functionarissen van de centrumgemeente zijn voor zover zij taken uitvoeren voor de gastgemeente ondergeschikt aan het mandaterende bestuursorgaan van de gastgemeente. Bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam is het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de voorzitter bevoegd voor zover de verzoeken zien op de taken van het betreffende orgaan. Deze organen hebben deze immers bij wet geattribueerd of van de deelnemers overgedragen gekregen, en zijn zodoende zelf verantwoordelijk. In voorkomend geval kan ook een bestuurscommissie bevoegd zijn, welke ook bevoegdheden krijgt overgedragen. De deelnemende gemeentebesturen zelf zijn niet bevoegd om WOB-verzoeken te behandelen, nu het bestuur van het openbaar lichaam niet onder verantwoorde-

¹¹⁵ ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:589 (ABP), r.o. 5.

¹¹⁶ Vgl. H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 131-133 en 136, waar gesproken wordt over de quasi-ondergeschiktheidsrelatie die mandaat veronderstelt, respectievelijk over de gezagsverhouding die geschapen wordt door mandaat aan niet-ondergeschikten.

¹¹⁷ Cbb 18 juni 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ1761 (NMA I) en Cbb 19 december 2013, ECLI:NL:CBB:2013:294 (NMA II).

¹¹⁸ Kamerstukken I 2015/16, 33328, A.

¹¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 25-26.

¹²⁰ De zogenoemde rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), die dus niet ook een zelfstandig bestuursorgaan zijn.

¹²¹ Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 76.

¹²² Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 76.

¹²³ Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 19.

¹²⁴ Kamerstukken I 2017/18, 33328, K.

lijkheid van het gemeentebestuur werkt. Delegatie leidt er immers toe dat de verantwoordelijkheid mee overgaat. Hetzelfde geldt bij een bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan. Tot zover is het overzichtelijk.

Bij privaatrechtelijke rechtspersonen geldt dat de WOB in beginsel niet van toepassing is, tenzij de rechtspersoon bevoegdheden geattribueerd of gedelegeerd heeft gekregen. In dat geval is het orgaan van de rechtspersoon immers met openbaar gezag bekleed en zodoende bestuursorgaan. De WOB is dan onverkort van toepassing voor zover de publiekrechtelijke taak wordt uitgevoerd. Gelet op het gesloten bevoegdhedenstelsel van de Gemeentewet is attributie noch delegatie aan (een orgaan van) een privaatrechtelijke rechtspersoon mogelijk, waardoor dit punt op decentraal niveau nauwelijks speelt. Ook het houden van aandelen in een vennootschap of het lid zijn van een vereniging leidt als zodanig niet tot ondergeschiktheid in de zin van art. 3 WOB. Het wordt anders wanneer een opdracht of mandaat wordt verleend aan de privaatrechtelijke rechtspersoon. Indien aan de opdracht bijzondere en algemene instructiebevoegdheden zijn gekoppeld, zoals dat bij mandaat altijd geldt, dan werkt de privaatrechtelijke rechtspersoon voor zover hij binnen zijn mandaat handelt onder verantwoordelijkheid van het mandaterende bestuursorgaan. Dat bestuursorgaan is dan bevoegd tot behandeling van WOB-verzoeken. Ook dat is nog redelijk overzichtelijk.

Het stelsel wordt meer hybride wanneer aan bestuursorganen of functionarissen van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie bevoegdheden worden gemandateerd, al dan niet in combinatie met delegatie van andere bevoegdheden. Voor de geattribueerde en gedelegeerde bevoegdheden blijft dan gelden dat het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam verantwoordelijk is voor de WOB-verzoeken, terwijl bij mandaat het mandaterende bestuursorgaan (vaak het college van burgemeester en wethouders) bevoegd is. Deze taken worden immers onder verantwoordelijkheid van dat mandaterende bestuursorgaan uitgeoefend. Steeds zal moeten worden bekeken ten behoeve van welk bestuursorgaan de bestuurlijke aangelegenheid speelt en de betreffende documenten zijn opgesteld. Een hybride model leidt ook tot een hybride afhandeling van WOB-verzoeken. De Wet open overheid lijkt hierin vooralsnog geen verandering te brengen.

De bestuursorganen aan wie het verzoek moet worden gericht hoeven de informatie slechts te verschaffen (behoudens de uitzonderingen van art. 10 en 11 WOB) indien zij zelf fysiek over de stukken beschikken of deze via instructies kunnen ontvangen van aan hen ondergeschikten én wanneer de stukken ook ten behoeve van de taken van het bestuursorgaan zijn opgesteld.